

台湾“立法院”在两岸关系中的作用

段皎琳

(厦门大学 台湾研究院, 福建 厦门 361005)

摘要: 两岸关系自2008年以来迅速升温, 达成多项协议, 发展态势良好。但其中却显现出新的问题即“立法院”在两岸事务中发挥何种作用的问题。本文将从正反两方面入手来阐述这一问题, 并且就此提出其对台工作的启示。

关键词: 台湾; “立法院”; 两岸关系

中图分类号: D675.8

文献标识码: A

文章编号: 1008 - 6269 (2011) 01 - 0046 - 03

自2008年台湾再次政党轮替后, 两岸关系迅速解冻, 经由“海协会”和“海基会”签署12项协议, 两岸间亦签订“两岸经济合作架构协议”(简称为ECFA), 两岸关系进入空前和谐阶段。但奇怪的是, 在两岸关系进展顺利之时, 台湾内部的反弹声却不绝于耳, “反对党”屡次发起反对ECFA的“公投”, 而且在ECFA协商过程中, 关于“立法院”中是否应设置“两岸事务监督小组”, 也引起台湾“朝野”激烈的争执, 形成了僵持不下的状态。究其原因, 可能因为几次“陈江会”下来, 多达12项协议“自动生效”的结果, 衍生出“立法院”“监督失灵”的印象, 让广大民众认为两岸间的“协议”只要“行政部门”拍板定案, 民意机关是毫无置喙的余地。基于此认识, 两岸间形成的诸多共识和协议, 在台湾地区的推行中踟躇难行, 为两岸关系的良性发展埋下隐患。因此当前两岸关系虽然发展势头良好, 但是对“民意机关”——“立法院”在两岸关系中的地位和作用的研究却是刻不容缓的, 由此笔者将从台湾“立法院”的概况, “立法院”在两岸关系中的作用以及大陆相关的对策方面入手来分析。

一、台湾“立法院”概况

台湾“立法院”是根据孙中山先生的“五权宪法”设计, 由“国民大会”代表全体国民行使政权, 中央分设“行政院”、“立法院”、“司法院”、“考试院”、“监察院”等五院, 行使治权。根据台湾的“宪法”, “国民大会”、“立法院”、“监察院”共同承担“国会”的功能。但经由7次“修宪”后, 台湾相继将“监察委员”改为由“总统”提名, “国民大会”同意, 进而改为由“总统”提名, “立法院”同意, 不再由选举产生, 当前“监察院”已经不再承担“国会”的功

能。此外, “国民大会”先是被修改为所谓的“任务型国大”, 后进一步将“国民大会”废除。由于“监察院”和“国民大会”相继不承担“国会”的功能, “立法院”便成为台湾最高的“立法机关”, 相当于“国会”, 履行相关的职权。

台湾“立法院”内分设“内政”、“外交及国防”、“经济”、“财政”、“教育及文化”、“交通”、“司法及法制”、“社会福利”及“卫生环境”等8个委员会及“纪律”、“程序”、“修宪”、“经费稽核”等4个“特种委员会”处理院内特定事项。“立法院”设置院长、副院长各1人, 另外设置秘书长和副秘书长各1名, 除此之外还设置参事12到14名, 负责法规的撰拟、审核和院长指派的任务。除了“立法院”的基本组成结构外, “立法院”整个运作流程, 可以分为提案、程序委员会, 一读会、迳付二读、三读会等程序。其中二读会是相当重要的一个环节, 对于议案的深入讨论、修正、重付审查、撤销、撤回等, 都是在这个阶段做成决议。而完成三读会的“法律案”和“预算案”由“立法院”咨请“总统”公布并函送“行政院”。“总统”应于收到10日内公布之, 或依“宪法”增修条文第3条规定之程序, 由“行政院”移请“立法院”复议。另外, “立法院”除了有“议决法律案、预(决)算案、戒严案、大赦案、宣战案、媾和案、条约案及国家其它重要事项等职权”外, 它还有听取报告与质询、提出法律案及审议预算案、行使同意权和调查权。总之, 从“立法院”的组织结构和功能上看, 其属于台湾的“决策中心”, 其地位和作用不容忽视。

二、台湾“立法院”在两岸关系中的作用

自蒋经国时代到陈水扁时期, 两岸关系在曲折中前行, 其中虽然不乏上世纪90年代初短暂的“蜜月期”, 但长久以来的恩怨纠葛, 使得两岸间对彼

收稿日期: 2010-10-14

作者简介: 段皎琳(1978-), 女, 汉族, 湖北洪湖人, 厦门大学台湾研究院政治学理论博士研究生, 主要从事台湾政治研究。

此的了解,特别是对方内部“政治运作”的了解不够深入,这一问题在2008年“总统”选举后开始显现。自2008年台湾第二次政党轮替后,两岸关系迅速升温,两岸间达成的协议亦随之增加。但在两岸关系发展势头良好之时,关于“立法院”是否需要监督两岸间所达成的协议,是否有权介入两岸事务谈判的问题,引起了台湾内部的争论。其中反对党“民进党”和“立法院院长”王金平对于“两岸协议”40天自动生效非常的不满,感觉让“立法院”的监督失灵,由此,他们多次呼吁“政府”提出“两岸订定协议处理条例”。此问题除了在台湾“政坛”上引起争论外,学界也对此现象进行了广泛的讨论,认为造成此种现象的原因来自于历史和现实两个方面。

从历史层面看,在两岸事务的处理方面,一直没有明确的规定,使其处于悬而未决的状态。对于规避“两岸协议应否送交立法院审议的问题”,大法官司第329号解释文是限于“经法律授权、或事先经‘立法院’同意签订、或其内容与国内法律相同者”。但此解释引起不同的意见,有学者担心“立法院”事先同意,意味“立法院”可以主导“行政部门”及“外交”及两岸事务,但是,在实务运作上,“立法院”至今根本没有在两岸事务采取主动的机会。2000年12月“立法院”设置了“两岸事务因应对策小组”,但从未发挥功能,加上“立法院”没有处理“两岸事务的专门委员会”,对于“立法院”推动和监督“行政院”处理两岸事务颇受限制。

从现实层面来看,两岸关系定位特殊,根据《两岸人民关系条例》第4条第1项的规定:“‘行政院’得设立或指定机构或委托民间团体,处理台湾地区与大陆地区人民往来有关之事务”。因此是由“行政院”授权海基会办理大陆事务的委托,包括两岸协商事宜。虽然“海基会”由“政府”授权与“海协会”协商,但在协商的实际过程又是由台湾方面的“政府官员”以“海基会”顾问身份上桌主谈,从而确保“政府”的“公权力”不因妥协而被侵害。基于以上种种原因衍生出“立法院”在两岸关系中到底扮演何种角色的问题。

根据上文分析,关于“立法院”在“两岸关系”中发挥作用的讨论,实际上是关系到在台湾权力如何分配的问题,即“立法院”、“总统”和“行政院”的权力范围的问题,但这个问题在台湾也属于争论不休的问题。总之,在台湾,经历五次“宪改”后,虽然使得“立法院”的权限加以突显,但是“总统”的权力也开始扩大。实际上,“立法院”介入到两岸协商之中将会产生正反两方面的作用。

从积极方面来看,“立法院”介入到两岸的谈

判中去,有其法理上和现实上的需要,而且在推进两岸的协商方面亦发挥着重要作用。

从法理上看,“中华民国宪法”与其他的法律规范赋予了“立法院”参与和决定台海两岸事务及政策的权力。其第62条规定:“立法院为国家最高立法机关……代表人民行使立法权。”而“国家政策”最具体之表现则为法律的制定,包括规范“行政院”处理两岸关系的法律在内,由此“宪法”赋予“立法院”规范两岸关系的权力。另据“宪法”第57条:“‘行政院’……对‘立法院’负责。”“行政院”需向“立法院”提出施政方针及报告;“立法委员”有向“行政院长”及各部会首长质询的权力。这些都显示“宪法”对“立法院”赋予了相当程度的督促“行政院”施政(包括大陆政策部份)的权力。另根据《台湾地区与大陆地区人民关系条例》第5条规定,“协议之内容涉及法律之修正或应以法律定之者,协议机关应于协议签署后30日内报请‘行政院’核转‘立法院’审议;其内容未涉及法律之修正或无须另以法律定之者,协议机关应于协议签署后30日内报请‘行政院’核定,并送‘立法院’备查,其程序,必要时以机密方式处理。”两岸关系虽非国际,但是由于内战而导致的现状是不容忽视的。未来关于两岸之间的诸多问题,例如和约、协议的签订等,均需经由“立法院”讨论和决议,这点可由“立法院”与“行政院”几经商议,终于在两岸关系条例中明订有关两岸关系之协议,涉及需修改法律者需送“立法院”审议可以看出。因此“立法院”根据相关“宪法”条款,在一定程度上具有处理两岸关系的权力是肯定的。另外根据“宪法”第63条,“立法院”有议决预算案的权力。“立法院”透过预算审查及议决过程,对大陆政策及两岸关系,实有一定程度之影响。总体来看,有关两岸关系与台港澳关系的法律已先后制定,在制订过程中,“立法院”对两岸关系之立场及意见均有一定程度之表达,而制定之法律如《两岸关系条例》也赋予“立法院”一定程度过问两岸关系的权力。随着两岸关系的开展,将会不断的产生各项有关两岸经贸来往及两岸人民权益保障之法律制订的需要,且实施效果亦将日益扩大,“立法院”在此方面之权力及影响力之增进可以预见。

从实际的操作层面来看,“立法院”可以协助“行政院”协调各“立法委员”的意见,促进两岸协商的顺利进行,以及两岸协议的审核。如果两岸在协商协议前,“行政院”与“立法院”各政党协商,除可扩大“陆委会”推动政策的助力,还可以增加“陆委会”授权海基会的代表性与正当性,拉大两岸谈判的纵深。另外,如果“立法院”事先参与其中部分过程,可降低谈判

结果遭“立法院”怀葛的可能性，亦可作为谈判代表的后盾，使得两岸之间的诸多谈判顺利进行。通过“立法院”可以加深各政党“立法委员”在两岸问题上的一致性，从而可在两岸关系上累积正面性影响。当前两岸之间政党交流频繁，从积极面讲可加深两岸间的了解，促进两岸的发展，但是由于各政党“立法委员”的立场之不同，使得他们之间有相互作负面评价的趋向，这在某种程度上抵消彼此努力所可能产生之正面累积性影响。因此可借由“立法院”的协商功能来改观这点。协助行政部门推动大陆政策的助力与正当性，如果两岸在协商协议前，事前与“立法院”各政党协商，除可帮助“陆委会”推动政策外，也可以增加“陆委会”授权“海基会”的代表性与正当性，拉大两岸谈判的纵深。若有“立法院”事先参与其中部分过程，可以降低谈判结果遭“立法院”怀葛的可能性。

“立法院”介入两岸事务符合台湾民意的想象。两岸问题涉及到分歧严重的“统独”议题，另外两岸协商的内容均涉及到台湾未来的走向，政治敏感性非常的高，除了广泛征求各界的意见外，“立法院”对于“行政院”、“陆委会”、“海基会”等行政与协商的结果，有需要适时、适度的参与其中。

从局限性来看，“立法院”介入两岸协商和协议的问题，将导致台湾内部权责不清的现象产生。虽然无论从“中华民国宪法”还是“两岸人民关系条例”上看，“立法院”都有权介入两岸事务中，但是这个介入的程度几何？却是个争论不休的问题，由此使得在实际操作层面，时有其失灵的现象产生。一是“立法院”介入两岸事务混淆了“行政”与“立法”的宪法侵权原理。一般“行政部门”负责协商并完成协议，制订法律或议决协定则属于“立法院”的职权。“立法院”监督两岸关系或“行政院”施政的途径非常多，包括审议法律案、预算案、决议条约案、行使人事同意权等。一旦“立法委员”，尤其是反对党“立法委员”参与协商、谈判，势必不利两岸谈判的顺利进行，也可能造成相关协议内容的曝光，冲击两岸互信，但如果排除反对党的“立法委员”加入将是不可能情况，即使可能也丧失了“公平的原则”。二是“立法院”介入两岸事务，将使得程序混乱，增加行政成本。“总统”与“行政院”较“立法院”在“国家”安全情报、谈判人才上，拥有更大优势。若说“行政”团队是一体，“立法委员”党派、立场分歧，各有主观意见，难以形成共识。一旦“立法院”有委员参与协商，其背后的政党与选区利益纠葛，将加大其行政成本。三是“立法院”介入

两岸事务中有侵犯“总统”的某此权限的问题。根据《“国家”安全会议组织法》第2条第2项规定，“国家安全系指国防、外交、两岸关系及国家重大变故之相关事项”。有关两岸关系的事务，包括两岸协议及两岸政策推动，一向为“总统”的职权。“立法院”虽有监督行政之权，若制订法律要求两岸协议签署前，需经“立法院”审议，可能有侵犯“总统”职权的嫌疑。

通过上文正反两面的分析，可以明显的看出，在台湾由于职责不明析，使得在诸多事务上纷争不止，尤其对于极为敏感的两岸问题，每每引起了较大的争论，从而引起一系列的问题。由此可知“立法院”在两岸事务中起到了正反两方面的作用：一方面是其的介入将会促进两岸的协商、协议的达成以及协议的实施；另一方面，“立法院”的介入将会使得问题复杂化，使得其在内部难以达成一致，从而为两岸关系持续发展留下隐患。

三、对台工作的启示

基于“立法院”在两岸关系中正反两方面的影响，为大陆对台工作提出新的挑战和要求，由此在以后的对台工作将加强如下几个方面的工作。

一是加强对台湾“政治体制”的研究。长期以来，两岸间实务多研究少，研究两岸的多研究台湾内部的少。为了扭转此种局面，在以后的工作中应该加强对台湾“政治体制”的研究工作，这其中不仅包括“立法院”、“总统”、“行政院”等方面关系的研究，而且还包括各自内部运作程序的研究，从而更加深入的了解台湾的决策体系，掌握其运作的规律，在以后的对台工作中更加的有的放矢，从而增加对台工作的效率。

二是不能忽视民进党的力量。虽然在台湾“立法院”中民进党所占的席位只有三分之一，但是这已经达到法定“弹劾总统”的席次了，对于这股力量是不容小视的。另外，自2008年台湾第二次政党轮替以来，台湾“两党制”的态势非常的明确。而且经历2009年底县市长选举，以及当前的五都选情来看，台湾的“两党制”日趋成熟。由此可以预见，在台湾，国民党和民进党在诸多议题上的分歧将逐渐缩小，而政党轮替亦成为常态，由此，我们不能忽视民进党的力量，因此要加强对民进党的工作，特别是民进党“立法委员”的工作。

三是两岸间需努力建立两岸协商协议的长效机制。两岸协商常态化、机制化，不因台湾政党的轮替而改变。

责任编辑：邓 凌